Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3000

14. 11. 95

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Manuel Kiper und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 13/2716 —

„Zukunftsfähiges Deutschland" (I): Die Studie des Wuppertal-Instituts und die Politik der Bundesregierung

Mit der vom Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) und von Misereor in Auftrag gegebenen Studie „Zukunftsfähiges Deutschland" des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt und Energie haben zwei Nichtregierungsorganisationen (NGOs) den Auftrag erfüllt, den die Bundesregierung auf der Weltumweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 übernommen hatte. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und auch das neue „Zukunftsministerium" haben nicht geschafft, was dem Wuppertal-Institut jetzt mit seinem „Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung" gelang: nämlich zu definieren, was das Konzept des sustainable development für die Realität dieses Landes bedeutet. Die Arbeit zeigt auf, welch drastischer ökologischer bzw. ökonomischer Strukturwandel alle Lebens- und Arbeitsbereiche auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit noch erwartet. Die Verfasser gehen die Probleme erstmals (wenn man einmal von den verdienstvollen Vorarbeiten der Enquetekommissionen und des Sachverständigenrates für Umweltfragen absieht) in der gebotenen Tiefe, Breite und Systematik an. Die von ihnen dabei gewählten Maßstäbe können dem bisherigen Durchwursteln im „Umweltraum Deutschland" ein Ende bereiten. Die Anwendung geeigneter Indikatoren zur Bestimmung der ökologischen Lage der Nation und vor allem das Setzen umfassender, weitreichender, aber in gleichem Maße überlebensnotwendiger Umweltqualitätsziele machen deutlich, daß das Ziel eines zukunftsfähigen Deutschland nicht mit den bisher dargebotenen homöopathischen Dosen und Placebo-Effekten zu erreichen sein wird. Die wichtigste Leistung des Wuppertal-Instituts ist aber die Formulierung von Leitbildern, in deren Visionen für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft „Effizienzrevolution" und „Suffizienzrevolution", das heißt die Notwendigkeit einer fundamental anderen Politik wie die Erforderlichkeit tiefgreifender Änderungen des Lebensstils, eindrucksvoll miteinander verknüpft werden.

Vorbemerkung

Nachhaltige Entwicklung ist das zentrale umweltpolitische Leitbild der Bundesregierung. Dies wird im Bericht „Umwelt 1994 –

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 10. November 1995 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung" (Drucksache 12/8451) im einzelnen dargestellt.

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung umschreibt nach dem Verständnis der Bundesregierung ein Konzept, das die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen aller Menschen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang bringt. Der Schutz der Umwelt darf danach nicht am Ende stehen, sondern muß integraler Bestandteil jeder Entwicklung sein. Die Verpflichtung des Staates, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, wurde 1994 ausdrücklich im Grundgesetz verankert.

Nachhaltige Entwicklung ist keine feste Größe, sondern der Begriff bedarf der Ausfüllung. Die Politik hat die entsprechenden Rahmenbedingungen für eine umweltgerechte Entwicklung zu setzen.

Bei der Gestaltung dieser Rahmenbedingungen folgt die Bundesregierung dem Vorsorgeprinzip. Es verpflichtet zu einer Minimierung von Risiken bereits im Vorfeld der Gefahrenabwehr entsprechend dem Fortschreiten wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse. Dieser vorsorgeorientierte Ansatz hat technische Innovationen beschleunigt und das im internationalen Vergleich sehr hohe Umweltschutzniveau in Deutschland begründet.

Die Bundesregierung hat ökologische Zielvorstellungen für die einzelnen Felder des Umweltschutzes in verschiedenen Rechtsvorschriften und Maßnahmenprogrammen definiert. Sie hat darüber hinaus Handlungsziele formuliert, die auf eine Verringerung des Ressourcen- und Energieeinsatzes in den verschiedenen umweltrelevanten Bereichen der ökonomischen und sozialen Entwicklung gerichtet sind. Der Bericht „Umwelt 1994 – Politik für eine nachhaltige umweltgerechte Entwicklung" zeigt detailliert auf, mit welchen Handlungsstrategien die Bundesregierung die Beschlüsse von Rio in nationales Handeln umsetzt. Mit diesem Bericht hat die Bundesregierung zugleich dem Auftrag der Agenda 21 zur Vorlage eines nationalen Aktionsplans Rechnung getragen.

Die Bundesregierung strebt eine möglichst weitgehende Beteiligung der Bürger, der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Gruppen bei der Definition und Durchsetzung umweltpolitischer Ziele und Maßnahmen an. Sie hält darüber hinaus aber auch ihren eigenständigen, aktiven Beitrag für unverzichtbar. Eine Grundidee des Sustainability-Konzeptes liegt darin, daß nachhaltige Entwicklung nicht allein Sache des Staates ist, sondern daß alle Akteure aufgerufen sind, an der Ausgestaltung und Umsetzung dieses Leitbildes mitzuwirken.

Die Bundesregierung begrüßt daher die von BUND und Misereor in Auftrag gegebene Studie „Zukunftsfähiges Deutschland" als wichtigen Beitrag von seiten der gesellschaftlichen Gruppen in der Diskussion über eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen.

1. Warum hat die Bundesregierung es dem BUND und Misereor überlassen, ein Konzept „Zukunftsfähiges Deutschland" zu entwickeln?

Es wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

2. Welches zusammenhängende Konzept besitzt die Bundesregierung, um die auf der Weltumweltkonferenz in Rio eingegangenen Verpflichtungen (auf allen Sektoren außerhalb des Klimaschutzes) zu erfüllen und die nationalen Aufgaben einer global nachhaltigen Entwicklung zu bestimmen bzw. definitiv festzulegen?

Die umweltpolitischen Handlungsstrategien der Bundesregierung zur Umsetzung des Konzepts einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung sind im Bericht „Umwelt 1994 – Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung" ausführlich dargestellt. Diese Handlungsstrategien werden laufend fortentwickelt.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung den niederländischen Umweltplan (NEPP) sowie damit verbunden die Studie „Sustainable Netherlands", die das genannte Ziel für unser Nachbarland zu realisieren suchen?

Die Studie „Sustainable Netherlands" bildet einen Beitrag von seiten der Verbände zur Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in den Niederlanden. Sie legt dabei – wie nunmehr auch die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland" – das Konzept vom gleichen Umweltraum zugrunde.

Die Besonderheit des NEPP der Niederlande liegt in dem spezifischen Verfahren seiner Erstellung. Der NEPP formuliert allgemeine Ziele in einem offenen Planungsverfahren und im Einvernehmen mit den Zielgruppen. Für die konkrete Umsetzung sind die Zielgruppen selbst verantwortlich. Der diesem Verfahren zugrundeliegende konsensorientierte Ansatz der politischen Entscheidungsfindung wird von der Bundesregierung durchaus positiv bewertet. Kritisch muß jedoch die Effektivität und Umsetzbarkeit der in dieser Form erstellten Pläne beurteilt werden. In den Niederlanden wurden zunächst mit leicht erreichbaren Zielgruppen Vereinbarungen getroffen. Gleichwohl werden einzelne Ziele bereits heute erkennbar nicht eingehalten.

4. In welcher Weise lassen sich die dort gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen für die Bundesrepublik Deutschland fruchtbar machen?

Ein aktiver Beitrag aller relevanten Gruppen bei der Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung wird auch von seiten der Bundesregierung angestrebt. Das niederländische Modell einer förmlichen Einbindung in die Politikplanung ist schon ange-

sichts der föderalen Struktur und der Vielfalt der Verursachergruppen auf Deutschland nicht ohne weiteres übertragbar. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Welches Fazit zieht die Bundesregierung aus der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland"?

Die Bundesregierung begrüßt die Studie als Beitrag der Verbände zur Ausfüllung des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung des Dialogs zwischen Politik und Gesellschaft. Die Studie bildet eine interessante Ergänzung der vielfältigen wissenschaftlichen Arbeiten über nachhaltige Zukunftsmodelle, die der Fortentwicklung der politischen Handlungsstrategien der Bundesregierung wichtige Impulse geben.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die dort vorgenommene Definition eines „Umweltraum Deutschland"?

Nach dem Konzept des Umweltraums muß sich die Nutzung der Umwelt einerseits an der natürlichen Tragekapazität von Ökosystemen und andererseits am Prinzip der globalen Verteilungsgerechtigkeit ausrichten. Mit diesen beiden Elementen stimmt das Konzept des Umweltraums mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung überein, auf das sich die internationale Staatengemeinschaft 1992 in Rio verständigt hat und das auch das Leitbild der deutschen Umweltpolitik ist. Die bilanzierende Betrachtung eines Umweltraums stößt jedoch wegen der mangelnden Datenverfügbarkeit und der nur bedingten Vorhersehbarkeit künftiger Bedürfnisse, Möglichkeiten und Risiken auf Grenzen. Als Grundlage für politische Handlungsstrategien ist das Konzept des gleichen Umweltraums daher nur bedingt geeignet.

7. Wie schlägt sich diese Idee eines natürlichen Handlungsrahmens in der Politik der Bundesregierung im einzelnen nieder?

Bei der Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung tragen alle Staaten gemäß der Rio-Deklaration eine gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung. Die besondere Verantwortung der Industrieländer ergibt sich sowohl aus der bestehenden Vorbelastung der Umwelt als auch aus ihren technischen und finanziellen Möglichkeiten. Die Umweltpolitik der Bundesregierung für Deutschland als eine der führenden Industrienationen ist daher darauf gerichtet, Produktions- und Konsummuster umweltgerecht zu gestalten und Umwelttechnologie weltweit verfügbar zu machen. Die internationale Spitzenposition Deutschlands in vielen Bereichen des Umweltschutzes belegt die Richtigkeit dieser Politik. Die weltweite Förderung nachhaltiger Entwicklungsstrategien ist auch Gegenstand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

8. Wie geeignet sind die der Arbeit zugrunde liegenden Indikatoren zur Ermittlung der deutschen Umweltnutzung aus Sicht der Bundesregierung?

Das vorgeschlagene Indikatorensystem orientiert sich an den vom Sachverständigenrat für Umweltfragen beschriebenen Anforderungen an ein Umweltindikatorensystem sowie an dem Indikatorenansatz der OECD. Es umfaßt eine geringe Zahl hochaggregierter Indikatoren, die sich lediglich auf die Umweltbelastung beziehen. Wie von den Verfassern selbst eingeräumt wird, ist allerdings die Aussagefähigkeit von hochaggregierten Indikatoren begrenzt, teilweise fehlt auch die Datenbasis.

9. Was hat die Bundesregierung selbst unternommen, um der Forderung aus Kapitel 40 der Agenda 21 (der Rio-Konferenz) nachzukommen, ein Indikatorensystem für das „sustainable development" dieses Landes zu entwerfen?

Die vom Umweltbundesamt herausgegebenen „Daten zur Umwelt" umfassen heute eine Vielzahl von Einzelindikatoren für die verschiedenen Umweltbereiche. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und das Umweltbundesamt streben daher eine Zusammenfassung dieser Indikatoren zu einem Indikatorensystem mit wenigen überschaubaren Indikatoren an. Deutschland hat sich vor allem an der internationalen Diskussion über diese Umweltindikatoren sowie über Nachhaltigkeitsindikatoren aktiv beteiligt.

10. Mit welchen Indikatoren bemißt die Bundesregierung selbst die Umweltnutzung in Deutschland?

Die in Deutschland zur Zeit verwendeten Kriterien zur Beurteilung von Umweltsituation und Umweltpolitik ergeben sich aus den „Daten zur Umwelt" des Umweltbundesamtes sowie aus den jeweiligen Umweltzustandsberichten der Bundesländer.

11. Ist die Bundesregierung bereit und in der Lage, die von der Wuppertal-Studie für ein zukunftsfähiges Deutschland gesteckten Umweltqualitätsziele (für die Zeiträume 2010 und 2050) zum Primärenergieverbrauch, zur Nutzung von fossilen Brennstoffen, der Kernenergie und der erneuerbaren Energien, zum Verbrauch abiotischer Rohstoffe wie biotischer Rohstoffe (Ackerfrüchte, Holz), zur Bodenerosion, zur Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie zur Zerschneidung des Landes und zur Reduktion der in der Studie ausgewählten Stoffe (inklusive Mineraldünger und Biozide) als Vorgaben für die eigene Politik zu akzeptieren?

Die Formulierung von Umweltzielen bildet in bestimmten Fällen eine geeignete Vorgehensweise, um Einzelmaßnahmen zu bündeln und verschiedene Fachpolitiken auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Sie dienen nicht nur als Leitlinie für Gesetzes- und Verordnunsvorhaben, sondern auch als verläßliche, längerfristige Orientierung der Verursachergruppen und mögliche Grundlage für Selbstverpflichtungen als Ergänzung oder Ersatz für hoheitliche Maßnahmen.

Gerade im Klimaschutz und in der Luftreinhaltung ist dies von Bedeutung. Dabei sieht es die Bundesregierung als ihre Aufgabe an, politische Zielformulierungen mit realistischen Lösungsstrategien zu verbinden. So hat sie im Hinblick auf die CO_2-Emissionen als Ziel eine Minderung um 25 % bis zum Jahr 2005 formuliert, bezogen auf das Basisjahr 1990, und zur Erreichung dieses Ziels ein Paket von über 100 Einzelmaßnahmen beschlossen bzw. vorgesehen. Ein wesentliches Element ist zum einen die Verminderung des Primärenergieverbrauchs durch Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Verbesserung der Energieeffizienz. Zum anderen folgt daraus eine Minderung des Einsatzes von Energieträgern, die mit starken CO_2-Emissionen verbunden sind. Eine ausführliche Darstellung des CO_2-Minderungsprogramms der Bundesregierung enthält die Drucksache 12/8557 vom 5. Oktober 1994. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß die CO_2-Emissionen nach dem Jahr 2005 in Deutschland, aber auch europa- und weltweit weiter gesenkt werden müssen; konkrete Ziele für die in der Studie angegebenen Jahre 2010 und 2050 sind derzeit nicht beschlossen.

Die geforderte schrittweise Rückführung der jährlich zusätzlich in Anspruch genommenen Flächen für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2010 auf Null ist nicht realistisch. So erfordert z. B. die verfassungsrechtlich gebotene Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in den neuen Bundesländern dort einen erhöhten Bedarf für Siedlungs- und Verkehrsflächen. Die Bundesregierung verfolgt gemeinsam mit den dafür in erster Linie zuständigen Ländern das Ziel, die Landschaftsinanspruchnahme so weit wie möglich einzudämmen und die Vorrangflächen für den Naturschutz zu erweitern. Die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen und der vorsorgende Umgang mit Grund und Boden ist Ziel des geplanten Bundesbodenschutzgesetzes. Die Politik der Bundesregierung ist im übrigen in einer Reihe von Berichten dokumentiert, die dem Deutschen Bundestag zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt wurden und periodisch fortgeschrieben werden (u. a. Raumordnungsbericht, Bundesverkehrswegeplan).

Den in der Studie aufgestellten Zielforderungen ist entgegenzuhalten, daß sie zum einen keine hinreichende Datenbasis als Grundlage für die ökologischen Ziele erkennen lassen und daß sie zum anderen die sozialen und ökonomischen Auswirkungen weitgehend ausblenden. Die Bundesregierung hält sie gleichwohl für geeignet, die notwendige Diskussion über Nachhaltigkeitskonzepte weiter zu fördern.

12. Wie begründet die Bundesregierung im Detail ggf. bestehende Auffassungsunterschiede?

Nach dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bilden ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung eine untrennbare Einheit. Wirksame Handlungsstrategien müssen diese drei Aspekte miteinander in Einklang bringen und gleichermaßen zu optimieren versuchen. Dies gelingt der Studie nur zum Teil. Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. Auf welchen in Prozenten und Zeiträumen darstellbaren Umweltqualitätszielen (außer dem Kohlendioxid-Beschluß) basiert die Politik der Bundesregierung?

Es wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

14. Mit welchen Instrumenten gedenkt die Bundesregierung diese Umweltqualitätsziele faktisch zu erreichen?

Um umweltpolitische Ziele möglichst effizient und kostengünstig zu erreichen, nutzt die Bundesregierung neben ordnungsrechtlichen Regelungen zunehmend marktwirtschaftliche Instrumente, um die umweltpolitische Verantwortung der verschiedenen Verursachergruppen einzufordern. Dabei kommt dem Haftungsrecht, den Rücknahmepflichten, informatorischen Instrumenten, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft sowie der zielorientierten Ergänzung des Steuersystems nach Umweltgesichtspunkten besondere Bedeutung zu.

15. Mit welchen vom BUND/Misereor präsentierten Leitbildern stimmt die Bundesregierung im einzelnen überein?

Die Bundesregierung hat ihre umweltpolitischen Leitbilder im Bericht „Umwelt 1994 – Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung" formuliert. Dort werden folgende vier Leitbilder in den Mittelpunkt gestellt:

— Bewahrung der Schöpfung
— Soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung
— Nachhaltige Entwicklung
— Gemeinsame Verantwortung

Die Leitbilder der Studie sind demgegenüber in weiten Teilen rein ökologisch begründet. Auch bleibt unklar, mit welchen Instrumenten sie erreicht werden sollen. Vor allem aber lassen sie keine Differenzierung hinsichtlich der jeweiligen Bezugsebene (lokal, national, global) erkennen. Dies ist deswegen problematisch, weil ehrgeizige lokale Ziele nicht notwendigerweise auch in bezug auf globale Umweltanforderungen wirksam sind. Die formulierten Leitbilder bedürfen daher nach Ansicht der Bundesregierung einer vertieften Erörterung im Dialog mit politischen Akteuren und gesellschaftlichen Gruppen.

16. Wie begründet die Bundesregierung ggf. vorhandenen Dissens?

Es wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

17. Mit welchen Leitbildern will die Bundesregierung ein „Zukunftsfähiges Deutschland" erreichen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

18. Wird die Bundesregierung für den Fall gravierender Meinungsdifferenzen mit den Aussagen der Wuppertal-Studie selbst vergleichbare Untersuchungen in Auftrag geben?

Nachhaltigkeitskonzepte sind nicht erst seit Rio Gegenstand der Arbeiten verschiedener wissenschaftlicher und politischer Beratungsgremien auf nationaler und internationaler Ebene, deren Ergebnisse bei der politischen Strategieplanung berücksichtigt werden. Wichtige Einzelaspekte der nachhaltigen Entwicklung sind Gegenstand einer Reihe von Forschungsvorhaben der verschiedenen Ressorts. Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 19 verwiesen.

19. Welche Ministerien der Bundesregierung arbeiten mit welchen konkreten Zielen daran, das Ziel eines „Zukunftsfähigen Deutschland" für ihr Ressort weiter auszuformulieren?

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung durchzieht als übergreifendes Handlungsprinzip die gesamte Politik der Bundesregierung. Wichtige umweltrelevante Politikbereiche werden im Bericht „Umwelt 1994 – Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung" beschrieben. Dies gilt besonders für die Bereiche Wirtschaft, Forschung, Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Raumordnung, Städtebau, Freizeitgestaltung und Verteidigung.

Forschung und Entwicklung leisten dabei ganz entscheidende Beiträge zur Konkretisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung bildet einen Querschnittsaspekt in allen Forschungsaktivitäten der Bundesregierung und ist Schwerpunkt des geplanten neuen ressortübergreifenden Umweltforschungsprogramms der Bundesregierung, das zur Zeit vorbereitet wird. Die Spannweite der für eine nachhaltige Entwicklung relevanten Themen erstreckt sich nicht nur auf Umweltforschung im engeren Sinne wie Atmosphären-, Meeres- und Polarforschung, sondern auch auf die Energieforschung und -technologie, die Umwelt-, Bio- und Produktionstechnologie bis hin zu Informationstechnik, Werkstofftechnik, Mikrosystemtechnik und Softwareentwicklung. Alle Fachprogramme der Ressorts auf den genannten Gebieten sind daher für die Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung von erheblicher Bedeutung.

So weist z. B. der Forschungsrahmenplan des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) Forschungsthemen aus wie die Nutzung und den Erhalt landwirtschaftlicher Ressourcen sowie die Entwicklung umwelt- und sozialverträglicher Formen der Produktion von Lebensmitteln und nachwach-

senden Rohstoffen. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau beachtet das Thema Nachhaltigkeit insbesondere in seinem Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" u. a. in den Forschungsfeldern Schadstoffminderung bzw. Nutzungsmischung im Städtebau. An Fachprogrammen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind der Umweltforschungsplan und das CO_2-Minderungsprogramm zu nennen. Im einzelnen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Forschungspolitik für eine zukunftsverträgliche Gestaltung der Industriegesellschaft" (Drucksache 13/1389) verwiesen.

20. Welche Aufträge sind in dieser Hinsicht bereits erteilt worden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 19 verwiesen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333